

USR Piemonte, Ansa Piemonte, Istoretto

Giornate di studio su “Cittadinanza e Costituzione”

Torino, 6-7 ottobre 2009

La costruzione delle competenze di cittadinanza a scuola: non basta una materia

Bruno Losito¹

All'inizio dell'anno scolastico che sta concludendosi e nel quadro di una campagna volta a giustificare la necessità di riportare all'interno della scuola italiana rigore e serietà, il ministro dell'Istruzione ha annunciato l'intenzione di introdurre nel curriculum di tutti gli ordini di scuola una nuova materia, denominata “Cittadinanza e Costituzione”.

L'introduzione della nuova materia è stata costantemente messa in relazione da parte del ministro alla necessità di combattere il diffondersi di fenomeni di bullismo tra i giovani e all'interno della scuola. In questa prospettiva, questa proposta è stata costantemente abbinata a quella della utilizzazione del voto di condotta per la valutazione degli studenti.

La discussione che ha fatto seguito alle proposte del ministro, i provvedimenti legislativi e le decisioni che ne sono scaturiti consentono di delineare un quadro sufficientemente articolato, anche se ancora poco chiaro, di come ci si intenda muovere nel campo dell'educazione alla cittadinanza nel sistema scolastico italiano. L'analisi delle proposte di linee di indirizzo fino ad ora formulate offrono anche l'opportunità di riflettere sulla misura in cui esse raccolgano o meno le sollecitazioni provenienti dalla ricerca e dagli studi sviluppati a livello internazionale – soprattutto europeo – e dalle indicazioni formulate a livello comunitario, con particolare riferimento al tema delle competenze di cittadinanza.

1. La proposta di “Cittadinanza e Costituzione”

Dalla lettura dei diversi provvedimenti legislativi e normativi presentati dall'estate dello scorso anno ad oggi emerge con una certa evidenza come si sia proceduto con un susseguirsi di accelerazioni annunciate e sostanziali arretramenti nella pratica.

In un primo disegno di legge del primo agosto 2008², è stato proposto l'inserimento nel curriculum del primo e del secondo ciclo di istruzione di una specifica materia, denominata “Cittadinanza e Costituzione”, con un monte ore annuale di trentatré ore, il cui insegnamento è assegnato ai docenti delle aree storico-geografica e storico-sociale. È prevista una valutazione specifica separata da quella delle altre materie. Attraverso questa materia “sono acquisite le conoscenze e le competenze relative alla convivenza civile e alla cittadinanza”.

¹ Bruno Losito, Dipartimento di Progettazione Educativa e Didattica, Università degli Studi Roma Tre, via della Madonna dei Monti 40 – 00184 Roma (Italia), losito@uniroma3.it.

² Disegno di legge del 1° agosto 2008 *Disposizioni in materia di istruzione, università e ricerca*.

Nel successivo Decreto legge del 1° settembre 2008 e nella Legge 169 dell'ottobre seguente³ l'introduzione di una nuova materia è sostituita da più generiche iniziative di sperimentazione e di sostegno alle scuole e agli insegnanti.

Come recita l'articolo 1 della legge:

A decorrere dall'inizio dell'anno scolastico 2008/2009, oltre ad una sperimentazione nazionale, ai sensi dell'articolo 11 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, sono attivate azioni di sensibilizzazione e di formazione del personale finalizzate all'acquisizione nel primo e nel secondo ciclo di istruzione delle conoscenze e delle competenze relative a "Cittadinanza e Costituzione", nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale e del monte ore complessivo previsto per le stesse. Iniziative analoghe sono avviate nella scuola dell'infanzia.

La proposta è affiancata da quella di attivare "iniziative per lo studio degli statuti regionali delle regioni ad autonomia ordinaria e speciale" con l'obiettivo di "promuovere la conoscenza del pluralismo istituzionale, definito dalla Carta costituzionale" (art. 1-bis).

All'articolo 2 della legge si specifica che non sono previste risorse aggiuntive per lo sviluppo delle iniziative indicate.

Sulla base di quanto previsto da questo progetto di legge il Miur ha predisposto un progetto di sperimentazione, sul quale ha espresso il proprio parere il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione (18 novembre 2008). Soltanto nel mese di marzo del 2009 il Miur ha emanato un documento di indirizzo per questa sperimentazione, che di fatto è rimandata al prossimo anno scolastico 2009-2010.

È senz'altro positivo l'aver rinunciato a scelte affrettate, dettate da urgenze politiche, ma scarsamente meditate sul piano dell'impianto didattico e dell'organizzazione curricolare. Sono, però, numerosi gli aspetti discutibili della proposta di sperimentazione presentata.

Rimane in primo luogo da capire perché non si sia voluto approfittare fino in fondo della prospettiva della sperimentazione per valutare quale tra gli approcci organizzativo-didattici oggi più diffusi risulti essere più adeguato al nostro sistema scolastico.

A livello europeo e internazionale in genere sono tre gli approcci adottati. Il primo è quello della materia separata, ma in nessun Paese questa è presente in tutti gli anni del percorso scolastico. Si veda, ad esempio, la Spagna che ha introdotto di recente la sperimentazione di un insegnamento autonomo (Educazione alla cittadinanza) nel quarto anno della scuola primaria e in un anno della scuola secondaria che spetta alle regioni individuare.

Il secondo approccio è quello cosiddetto "integrato", in cui diverse discipline – in genere quelle dell'area storico-sociale – concorrono a costruire le conoscenze e le competenze relative all'educazione alla cittadinanza. Il terzo approccio è quello che attribuisce alla scuola nel suo complesso, in modo trasversale, il compito di educare alla cittadinanza. Questo approccio si basa sulla convinzione che la costruzione delle competenze di cittadinanza sia favorita dalla qualità dell'insieme delle esperienze che gli studenti hanno l'opportunità di vivere e di costruire a scuola (comprese quelle relative ai processi di insegnamento- apprendimento). Secondo questo approccio, è l'effettiva possibilità da parte degli studenti di partecipare attivamente alla vita della scuola e ai processi decisionali che vengono presi al suo interno che consente loro di esercitare le competenze di cittadinanza. L'ambiente scolastico è chiamato, conseguentemente, a caratterizzarsi come ambiente democratico di apprendimento in cui gli

³ Decreto legge 1 settembre 2008, n. 137 *Disposizioni in materia di istruzione e università*; Legge 30 ottobre 2008, n. 169 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 1 settembre 2008, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 256 del 31 ottobre 2008.

studenti siano considerati non come futuri cittadini (che la scuola deve preparare all'esercizio dei diritti e dei doveri attribuiti a tale condizione), ma piuttosto come "già" cittadini, con diritti e doveri il cui esercizio la scuola deve sostenere e garantire, in primo luogo al suo interno.

Ciascuno di questi approcci presenta aspetti di forza e di debolezza e può dare risultati migliori o peggiori in relazione alle caratteristiche specifiche dei contesti scolastici, alla cultura prevalente al loro interno e all'interno delle singole scuole, in rapporto alle caratteristiche degli insegnanti e a quelle dell'organizzazione della scuola.

Una sperimentazione che effettivamente fosse tale dovrebbe consentire alle scuole di sperimentare questi diversi approcci e dovrebbe ragionare sul se, in quale misura e a quali condizioni, ciascuno di essi possa risultare più adeguato a conseguire gli obiettivi che ci si propone di raggiungere. Restringere la sperimentazione a uno soltanto di questi approcci significa perdere un'opportunità di riflessione e di confronto.

Un secondo aspetto di debolezza del documento di indirizzo sulla sperimentazione è relativo alle modalità di individuazione e di definizione degli obiettivi dell'insegnamento proposto. Gli "obiettivi di apprendimento" vengono presentati in elenchi di contenuti ai quali si aggiungono alcune "situazioni di compito per la certificazione delle competenze" (dignità umana, identità e appartenenza, alterità e relazione, partecipazione), che da un lato indicano più una serie di valori che competenze, dall'altro implicano un ventaglio di attività didattiche difficilmente attuabili nell'ambito di una singola materia e per altro difficilmente "certificabili" in voti in decimi. A questo proposito, va aggiunto che tutto il discorso sulla valutazione di questa "nuova" area curricolare risente delle ambiguità che hanno accompagnato la reintroduzione dei voti. In modo particolare il rischio è quello della sovrapposizione tra la valutazione dei risultati conseguiti nella nuova materia con quella del comportamento⁴.

A rendere ancora più confusa la proposta di sperimentazione è la mancanza di indicazioni chiare sul monitoraggio e sulla valutazione delle sperimentazioni che verranno attuate nelle scuole⁵. Lo stesso uso del termine "sperimentazione" ne risulta indebolito (come quasi sempre è avvenuto nella scuola italiana).

2. Le competenze di cittadinanza

Nel documento di indirizzo sulla sperimentazione di "Cittadinanza e Costituzione" sono presenti numerosi riferimenti al dibattito sul ruolo dell'educazione scolastica nella costruzione delle competenze di cittadinanza che negli ultimi anni si è sviluppato a livello europeo e comunitario. Non se ne traggono, però, indicazioni coerenti per la proposta di sperimentazione. È utile, quindi, ripercorrere questo dibattito e cercare di individuare le linee principali anche per trarne alcuni elementi di valutazione sulle proposte delineate per la scuola italiana.

In questa prospettiva è necessaria una premessa. La discussione sulle competenze di cittadinanza si è spesso intrecciata e sovrapposta a quella sulle competenze chiave, cioè sulle competenze ritenute indispensabili ad ogni cittadino per partecipare in modo attivo e consapevole ai diversi contesti – sociali, lavorativi, interpersonali – in cui è inserito e per contribuire in modo partecipativo ai processi di cambiamento che li caratterizzano.

⁴ Si veda a questo proposito il Decreto ministeriale n. 5 del 16 gennaio 2009 sulla valutazione del comportamento degli studenti.

⁵ È probabile che il compito di delineare contenuti e procedure per il monitoraggio e la valutazione sia affidato al gruppo di lavoro istituito nel mese di maggio 2009 per il sostegno alle attività di sperimentazione.

Si tratta di un dibattito molto ampio, promosso nell'ambito di progetti e di attività di ricerca di organismi internazionali quali l'OCSE, la Commissione europea, il Consiglio d'Europa, all'interno del quale è possibile individuare alcune importanti linee comuni.

All'interno di questo dibattito, si è progressivamente affermata la consapevolezza che il compito della scuola non sia soltanto quello di trasmettere conoscenze, ma anche e soprattutto quello di contribuire alla costruzione di abilità e di competenze, intese come capacità di "mobilitare" le conoscenze e le abilità acquisite per affrontare e provare a risolvere i problemi che la vita quotidiana pone di fronte a ciascun individuo (Pellerey, 2004). In un'ottica di *lifelong learning*, alla scuola spetta fundamentalmente il compito di costruire conoscenze e abilità fondamentali, consapevolezze di ordine culturale e alcune competenze di base che consentano di continuare ad imparare nel corso di tutta la vita⁶.

Quest'impostazione è fatta propria da PISA (*Programme for International Student Assessment*). PISA si propone di rilevare e di valutare il livello di competenza degli studenti quindicenni in tre aree, lettura, matematica e scienze. Le competenze rilevate in PISA⁷ sono considerate strumenti indispensabili a ogni cittadino per partecipare attivamente alla vita sociale, per realizzare un proprio progetto di vita personale e lavorativo, per contribuire allo sviluppo della società in cui vive. La mancanza – o la debolezza – di tali competenze costituisce un limite al pieno esercizio dei propri diritti e doveri di cittadinanza, in quanto priva il cittadino degli strumenti che gli consentono di interagire con gli altri individui e di sostenere il proprio punto di vista in questa interazione. Questa mancanza rappresenta anche un limite per la società nel suo insieme, un ostacolo alla realizzazione di una società aperta e democratica, con tutti i rischi che ne possono derivare. Una concezione di questo genere deriva dalla convinzione che la partecipazione attiva dei cittadini sia una delle caratteristiche essenziali delle società democratiche.

Questo modo di intendere le competenze è presente in un altro progetto promosso dall'OCSE, il progetto De.Se.Co. (*Definition and Selection of Key Competencies*), che ha per oggetto l'individuazione e la definizione delle "competenze chiave", di quelle competenze – cioè – considerate non soltanto di fondamentale importanza, ma il cui possesso costituisce anche la premessa per la costruzione e per lo sviluppo di altre competenze specifiche⁸. Nel progetto De.Se.Co. vengono individuate tre categorie di competenze chiave: l'uso interattivo di strumenti, l'interazione all'interno di gruppi eterogenei, l'agire in modo autonomo.

La prima categoria comprende la capacità di utilizzare il linguaggio, i simboli e testi diversi; la capacità di utilizzare le conoscenze e le informazioni; la capacità di utilizzare la tecnologia. Della seconda categoria fanno parte la capacità di porsi in relazione agli altri, la capacità di cooperare, la capacità di affrontare e risolvere i conflitti. La capacità di agire all'interno di un contesto ampio e differenziato, la capacità di costruire e realizzare progetti individuali e la capacità di riconoscere e sostenere i propri diritti, i propri interessi, i propri bisogni e i propri limiti sono le competenze chiave della terza categoria.

Sono evidenti le relazioni tra il possesso di queste competenze e l'esercizio dei diritti e dei doveri di cittadinanza.

⁶ La costruzione delle competenze è un processo che non riguarda la sola istruzione, ma che coinvolge anche l'educazione non-formale e informale, in un processo che accompagna l'intero arco della vita.

⁷ Il termine utilizzato in PISA per indicare la competenza nelle tre aree è *literacy* (cfr Invalsi, 2007, 2004).

⁸ Cfr De.Se.Co. (2005); Rychen, Salganik (2001). Si veda anche Eurydice (2002).

Un'ulteriore precisazione di che cosa possa/debba intendersi per competenze di cittadinanza è stato realizzato a livello europeo. In particolare, nella Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 sull'apprendimento per tutta la vita, le competenze di cittadinanza vengono identificate come "competenze sociali" e "competenze civiche".

La definizione di competenze chiave da cui prende le mosse la *Raccomandazione* è la seguente.

Le competenze chiave sono considerate ugualmente importanti, poiché ciascuna di esse può contribuire a una vita positiva nella società della conoscenza. Molte delle competenze si sovrappongono e sono correlate tra loro: aspetti essenziali a un ambito favoriscono la competenza in un altro. La competenza nelle abilità fondamentali del linguaggio, della lettura, della scrittura e del calcolo e nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) è una pietra angolare per l'apprendimento, e il fatto di imparare a imparare è utile per tutte le attività di apprendimento. Vi sono diverse tematiche che si applicano nel quadro di riferimento: pensiero critico, creatività, iniziativa, capacità di risolvere i problemi, valutazione del rischio, assunzione di decisioni e capacità di gestione costruttiva dei sentimenti svolgono un ruolo importante per tutte e otto le competenze chiave⁹.

L'idea è che le competenze chiave siano fortemente integrate fra loro. Questa idea è condivisa dal progetto De.Se.Co, che utilizza l'espressione "costellazione di competenze" in riferimento alle tre aree di competenze chiave individuate. Questa sottolineatura è importante, anche perché in Italia si è invece portati ad individuare piuttosto competenze specifiche riferibili a singole discipline, perdendo in questo modo il rapporto fra discipline e costruzione delle competenze chiave.

Nell'ambito delle competenze chiave la Raccomandazione individua un'area specifica delle competenze sociali e civiche.

Queste (*le competenze sociali e civiche*) includono competenze personali, interpersonali e interculturali e riguardano tutte le forme di comportamento che consentono alle persone di partecipare in modo efficace e costruttivo alla vita sociale e lavorativa, in particolare alla vita in società sempre più diversificate, come anche a risolvere i conflitti ove ciò sia necessario. La competenza civica dota le persone degli strumenti per partecipare appieno alla vita civile grazie alla conoscenza dei concetti e delle strutture sociopolitiche e all'impegno a una partecipazione attiva e democratica.

Coerentemente con la concezione di competenza cui il documento fa riferimento, vengono anche indicate le conoscenze, le abilità e le attitudini¹⁰ che tali competenze richiedono.

Come nelle altre competenze, nelle competenze sociali e civiche sono individuabili:

- una dimensione cognitiva (l'insieme delle conoscenze);
- una dimensione metacognitiva (la consapevolezza del tipo di strategie e di abilità che vengono messe in atto in funzione dei problemi da risolvere);
 - una dimensione di tipo affettivo motivazionale (disposizioni e atteggiamenti nei confronti delle situazioni, dei compiti, dei problemi con cui ci si confronta). Questa dimensione, che è importante in tutte le competenze, acquista particolare rilevanza per le competenze civiche e sociali.

⁹ Competenze chiave per l'apprendimento permanente – Un quadro di riferimento europeo – Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006.

¹⁰ È interessante che si usi il termine "attitudini" e non "atteggiamenti"; il termine *attitudine* è utilizzato nel senso di "disponibilità" nei confronti di un determinato oggetto o realtà e che indica una disposizione meno consolidata di un atteggiamento.

Nel caso delle competenze sociali e civiche è presente anche una dimensione di tipo valoriale, che fa riferimento ai principi fondamentali dei diritti dell'uomo e della democrazia pluralista e al sistema di valori che a tali principi si ispirano.

Dire che le competenze di cittadinanza sono *competenze* vuol dire, inoltre, farsicarico di un processo di acquisizione e di conquista di autonomia, di indipendenza e di creatività, in un'ottica di sviluppo continuo in rapporto alle occasioni che vengono offerte agli studenti di costruire, appunto, la propria esperienza.

L'idea di fondo, infatti, è quella di una costruzione progressiva delle competenze di cittadinanza, nella consapevolezza che esse, come tutte le altre competenze, non possono essere date per acquisite una volta per tutte: così come possono essere consolidate e sviluppate, allo stesso modo possono essere soggette a decremento, a involuzioni e passi indietro.

3. La costruzione delle competenze di cittadinanza

Dal punto di vista educativo sono due le conseguenze principali di un'impostazione di questo tipo:

- la valorizzazione dell'esperienza diretta degli studenti e dell'esercizio dei diritti/doveri di cittadinanza;
- la sottolineatura della necessità che le scuole si caratterizzino come ambienti di apprendimento democratici.

Questa impostazione è condivisa a livello europeo e ha trovato la sua espressione più articolata nel programma sulla *Education for Democratic Citizenship* avviato dal Consiglio d'Europa a partire dagli anni Novanta¹¹. Nell'ambito di tale programma, gli obiettivi della educazione alla cittadinanza democratica sono stati definiti nel modo seguente¹²:

- sostenere e rafforzare i diritti e i doveri dei cittadini e il loro senso di appartenenza alla propria società, sulla base del rispetto delle diversità e dei principi fondamentali dei diritti umani e della democrazia pluralista;
- preparare i giovani ad esercitare attivamente il proprio ruolo di cittadini, rafforzandone la cultura democratica;
- contribuire alla lotta contro la violenza, la xenofobia, il razzismo e l'intolleranza;
- contribuire alla coesione e alla giustizia sociale;
- contribuire al rafforzamento della società civile, attraverso lo sviluppo delle conoscenze, delle competenze e dei livelli di consapevolezza dei cittadini.

Questa idea di educazione alla cittadinanza richiede un approccio articolato, che tenga conto sia delle diverse dimensioni della cittadinanza (politica, legale, culturale, sociale), sia dei processi di progressiva integrazione in corso a livello internazionale.

Da essa derivano anche una serie di conseguenze – e una serie di domande – relative non soltanto alle modalità con cui viene impostata e organizzata l'educazione alla cittadinanza, ma anche a come la scuola nel suo complesso assolva la propria funzione di istruzione e di educazione.

¹¹ Il programma è confluito in quello per la *Education for Democratic Citizenship and Human Rights*.

¹² Cfr Council of Europe (2000). Si veda anche Bîrzéa (2000).

Alla costruzione delle competenze più direttamente definibili come competenze di cittadinanza, concorrono non soltanto le diverse discipline che fanno parte del curriculum, ma anche l'insieme delle esperienze vissute dagli studenti all'interno della scuola. Affinché gli studenti siano effettivamente incoraggiati a mettere in atto le proprie competenze nella partecipazione attiva alla vita e ai processi decisionali della scuola sono necessarie alcune condizioni (il coinvolgimento degli studenti negli organi di gestione della scuola è soltanto un aspetto di questa partecipazione). La scuola nel suo complesso dovrebbe caratterizzarsi come ambiente di apprendimento aperto e democratico. E questo coinvolge l'insieme delle relazioni interne alla scuola, il clima e la cultura della scuola, il clima di classe. Come è stato messo in evidenza dai risultati delle indagini comparative promosse dall'IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*), sembra esistere una relazione diretta tra un clima di classe aperto alla discussione e atteggiamenti e disponibilità degli studenti a partecipare alla vita della scuola e tra clima di classe e senso di autoefficacia degli studenti (inteso come convinzione della reale efficacia della propria partecipazione ai processi decisionali)¹³.

Inoltre, poiché l'educazione alla cittadinanza coinvolge anche le dimensioni affettivo-motivazionale e valoriale, è necessario che il contesto scolastico sia coerente con i valori di una società democratica. E questo riguarda anche gli insegnanti, i dirigenti scolastici e tutti coloro che a diverso titolo operano nella scuola.

Nel momento in cui si prospetta l'introduzione nella scuola italiana di un'area curricolare esplicitamente e specificamente dedicata all'educazione alla cittadinanza (e per di più informata ai principi della Carta costituzionale), una discussione su come realizzare contesti scolastici con queste caratteristiche sarebbe quanto mai opportuna.

Tanto più che, al di là dei riconoscimenti teorici e delle dichiarazioni di principio, sono molti gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di programmi e progetti di educazione alla cittadinanza che abbiano queste caratteristiche.

Un chiarimento su quali siano questi ostacoli è offerto dagli studi condotti dal Consiglio d'Europa, in particolare dagli studi sulle politiche per l'educazione alla cittadinanza¹⁴ esistenti nei Paesi europei.

In tutti i Paesi europei, le leggi generali sull'educazione, i curricoli scolastici, le circolari, qualsiasi documento che parli di obiettivi dell'istruzione, affermano in modo esplicito che l'educazione alla cittadinanza democratica, l'educazione all'esercizio dei doveri e dei diritti del cittadino sono obiettivi fondamentali della scuola. In molti Paesi l'educazione alla cittadinanza viene individuata come l'obiettivo fondamentale dell'educazione scolastica nel suo complesso.

Viene allora da chiedersi come mai da queste dichiarazioni di principio non si riesca poi a passare ad una concretizzazione delle politiche educative che vengono sostenute in linea di principio nei documenti, visto che ciò che caratterizza questo settore dell'intervento educativo della scuola è l'esistenza di uno scarto fra principi dichiarati e principi agiti, tra politiche e pratiche, che si risolve in quasi tutti i Paesi, salvo rare eccezioni, in una retorica della educazione alla cittadinanza, per la quale

¹³ Cfr Torney-Purta, Lehmann, Oswald, Schulz (2001). Per i risultati italiani cfr Losito (2001). Si veda anche l'*Assessment Framework* del nuovo studio sull'educazione civica e alla cittadinanza promosso dall'IEA (Schulz, Ainley, Fraillon, Losito, Kerr, 2009), disponibile anche sul sito web dell'IEA.

¹⁴ Cfr Council of Europe (2004). Il Consiglio d'Europa utilizza l'espressione "educazione alla cittadinanza democratica". L'Unione europea preferisce parlare di "cittadinanza attiva". Nello studio di Eurydice (2005), l'espressione usata è "cittadinanza responsabile": "La nozione di 'cittadinanza responsabile' si collega ai problemi della conoscenza e della consapevolezza dei diritti e dei doveri. È anche strettamente collegata ai valori civici quali la democrazia e i diritti umani, l'eguaglianza, la partecipazione, la collaborazione, la coesione sociale, la solidarietà, la tolleranza della diversità e la giustizia sociale" (p. 13, trad. mia).

non vengono costruite le condizioni che rendano realmente possibile il conseguimento degli obiettivi indicati e l'effettiva costruzione di competenze di cittadinanza¹⁵.

Alcune di queste condizioni sono state individuate e richiamate negli studi ricordati. È utile ricordarle anche nella prospettiva delle iniziative di sperimentazione che verranno condotte per l'introduzione della nuova materia "Cittadinanza e Costituzione".

Il sostegno fornito alle scuole è inadeguato, non tanto in termini di risorse finanziarie, quanto piuttosto in termini di sostegno metodologico alla costruzione di percorsi di educazione alla cittadinanza.

A questo si accompagna una formazione iniziale e in servizio degli insegnanti in funzione dell'educazione alla cittadinanza del tutto inadeguata, se non assente. E questo vale per di tutti gli insegnanti, non solo per quelli delle discipline considerate più direttamente legate all'educazione alla cittadinanza (come, ad esempio, la storia o il diritto). Se pensiamo al nostro Paese, nella formazione iniziale e in servizio di tutti gli insegnanti i principi costituzionali dovrebbe avere un posto di assoluta preminenza, tutti gli insegnanti dovrebbero essere consapevoli di quali sono i diritti e i doveri sanciti dalla nostra Carta costituzionale. È probabile, al contrario, che non siano molti i docenti che hanno sviluppato un approfondimento cosciente e consapevole dei contenuti della Carta costituzionale in rapporto alle proprie responsabilità e al proprio lavoro.

Esiste, inoltre, il problema della costruzione da parte degli insegnanti di competenze di tipo metodologico e di tipo comunicativo necessarie per la costruzione di contesti didattici aperti, interattivi, centrati sul dialogo e sulla discussione. Nella maggior parte dei Paesi che sono stati presi in considerazione nello studio effettuato dal Consiglio d'Europa, queste competenze vengono poco curate nei percorsi di formazione iniziale e in servizio.

Un ulteriore elemento di insoddisfazione è quello relativo alla effettiva partecipazione alla gestione e dell'organizzazione scuola. In realtà, all'interno della scuola siamo lontani dalla costruzione di processi decisionali effettivamente partecipativi. Un esempio di questa insoddisfazione, riferito al nostro Paese, è rappresentato dal dibattito in corso sugli organi collegiali e sul loro funzionamento.

Un altro elemento di criticità è rappresentato dalla mancanza di attività di monitoraggio e di valutazione delle politiche e delle pratiche di educazione alla cittadinanza. Ne deriva l'impossibilità di riflettere in modo documentato sulle esperienze condotte al fine di capire se e in quale misura esse siano effettivamente andate nella direzione voluta e dichiarata a livello di principi.

4. Le prospettive

Alla luce di quanto detto, la domanda che si pone è se e in quale misura la scuola italiana sia oggi in grado di costruire le competenze di cittadinanza, all'interno di un discorso più generale sulla costruzione delle competenze chiave, e quale possa essere il contributo di "Cittadinanza e Costituzione" in questa direzione.

Come è stato già ricordato, anche le competenze rilevate da PISA sono competenze di cittadinanza: individui che non posseggano un livello adeguato di tali competenze non sono in grado di esercitare in modo pieno, attivo e consapevole i propri diritti e i propri doveri di cittadinanza.

I risultati di PISA 2006 confermano questa preoccupazione: nella competenza di lettura – una competenza fondamentale per tutti gli apprendimenti – oltre il 50% dei nostri studenti (50,9%) è al di sotto del livello individuato come "soglia" minima dall'OCSE (il livello 3). Se si considerano i soli studenti degli istituti professionali questa percentuale sale ulteriormente.

Se è vero che in Italia vengono poco curate le eccellenze, e questo rappresenta un problema, è sicuramente un'emergenza democratica il fatto che nel nostro Paese ci siano percentuali così elevate di

¹⁵ Cfr Council of Europe (2004).

studenti che non raggiungono livelli accettabili in una delle competenze chiave come quella appena ricordata. È questa la vera emergenza nella nostra scuola.

Il problema della scuola non è soltanto quello di curare le eccellenze per una migliore produttività e una migliore competitività del nostro sistema economico, per quanto importante sia questo aspetto. Una scuola che non riesce ad assicurare la costruzione delle competenze chiave è una scuola che rischia di non curare una condizione fondamentale per la tenuta democratica e la coesione sociale del Paese.

Da questo punto di vista l'introduzione di una nuova materia è sicuramente una soluzione parziale.

Rispetto alla costruzione delle specifiche competenze "civiche" e "sociali" sono già stati ricordati i limiti del documento di indirizzo per la sperimentazione. È necessaria una discussione che ne consenta il progressivo superamento. Alla riflessione e alla discussione su questi limiti andrebbe affiancata quella sulle condizioni che sono state individuate a livello europeo come essenziali per lo sviluppo dell'educazione alla cittadinanza e che valgono sicuramente anche per il nostro sistema scolastico.

C'è un aspetto favorevole sul quale è opportuno fare affidamento. Nel prossimo futuro sarà possibile usufruire di una base informativa molto significativa, costituita dai risultati del progetto IEA ICCS.

Questa indagine fornirà informazioni preziose non solo sul livello delle conoscenze degli studenti, ma anche su alcuni loro atteggiamenti e sulle variabili relative al contesto scolastico (i questionari utilizzati sono costruiti in modo da rilevare alcune caratteristiche delle scuole nel loro complesso più che sull'insegnamento della materia "educazione alla cittadinanza", che come tale non esiste nella maggioranza dei Paesi partecipanti all'indagine). Si tratta di informazioni che non potranno non essere prese in considerazione prima di qualsiasi decisione di merito sugli assetti definitivi che si vorranno dare alla nuova area curricolare.

Un'ultima considerazione riguarda il contesto più generale in cui la sperimentazione verrà attuata, caratterizzato dal progressivo consolidarsi di fenomeni di xenofobia e di intolleranza religiosa ed etnica. La speranza è che la sperimentazione contribuisca a diffondere e a consolidare all'interno delle scuole un clima improntato al rispetto e alla valorizzazione delle diversità, nella prospettiva del riconoscimento delle caratteristiche multiculturali e multietniche della nostra società e non piuttosto in un'ottica di progressiva assimilazione e omologazione, come alcuni provvedimenti approvati di recente sembrano prospettare.

Riferimenti bibliografici

Birzèa, C. (2000), *Education for Democratic Citizenship: A Lifelong Learning Perspective*, Strasbourg: Council of Europe, 20 June 2000, Doc. DGIV7EDU7CIT 820009 21.

Competenze chiave per l'apprendimento permanente – Un quadro di riferimento europeo – Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006.

Council of Europe (2000), *Project on "Education for Democratic Citizenship": Resolution adopted by the Council of Europe Ministers of Education at their 20th session, Cracow, Poland, 15-17 October 2000*, Strasbourg: Council of Europe, 15 November 2000, Doc. DGIV/EDU/CIT (2000), 40.

Council of Europe (2004), *All-European Study on Education for Democratic Citizenship Policies*, Strasbourg: Council of Europe.

De.Se.Co. (2005), *The Definition and Selection of Key Competencies. Executive Summary*, OCSE, <http://www.portal-stat.admin.ch/desecco/news.htm>.

Decreto legge 1° settembre 2008, n. 137, *Disposizioni in materia di istruzione e università*.

Disegno di legge del 1° agosto 2008, *Disposizioni in materia di istruzione, università e ricerca*.

Eurydice (2002), *Key Competencies*, Brussels: Eurydice.

Eurydice (2005), *Citizenship Education at School in Europe*, Brussels: Eurydice. 112

Invalsi (2004), *PISA 2003. Valutazione dei quindicenni. Quadro di riferimento: conoscenze e abilità in matematica, lettura, scienze e problem solving*, Roma: Armando.

Invalsi (2007), *Valutare le competenze in scienze, lettura e matematica. Quadro di riferimento di PISA 2006*, Roma: Armando.

Legge 30 ottobre 2008, n. 169, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 1 settembre 2008, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università.

Losito, B. (2001), "La seconda indagine IEA Civic Education", *Cadmo. Giornale Italiano di Pedagogia Sperimentale. An International Journal of Educational Research*, IX (27), pp. 35-49.

Pellerey, M. (2004), *Le competenze individuali e il Portfolio*, Milano: La Nuova Italia.

Rychen, D.S., Salganik, L.H. (eds) (2001), *Defining and Selecting Key Competencies*, Seattle: Hogrefe & Huber.

Torney-Purta, J., Lehmann, R., Oswald, H., Schulz, W. (2001), *Citizenship and Education in Twenty-eight Countries*, Amsterdam: IEA.

Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Losito, B., Kerr, D. (2009), *ICCS Assessment Framework*, Amsterdam: IEA.

Suggerimenti bibliografici

Sulle competenze di cittadinanza

Competenze chiave per l'apprendimento permanente – Un quadro di riferimento europeo – Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006.

Competenze culturali per la cittadinanza, Dossier di "Insegnare", a cura di Mario Ambel e Domenico Chiesa, n. 1, 2007.

De.Se.Co., *The definition and Selection of Key Competencies. Executive Summary*, OCSE, 2005. (<http://www.portal-stat.admin.ch/deseco/news.htm>)

Per una cittadinanza intenzionale, Dossier di "Insegnare", a cura di M. Ambel e C. Schirru, n. 1, 2009.

Scheerens, J., *Informal Learning of Active Citizenship at School. An International Comparative Study in Seven European Countries*, Springer, 2009.

Società, cittadinanza, educazione, Cadmo, n.1, 2009 (numero quasi interamente dedicato al tema indicato nel titolo).

Sulla valutazione delle competenze e nell'educazione alla cittadinanza

M. Pellerey, *Le competenze individuali e il portfolio*, Firenze, La Nuova Italia, 2004

David Kerr, Avril Keating and Eleanor Ireland, *Pupil assessment in citizenship education: purposes, practices and possibilities*, Research report, April 2009

http://www.nfer.ac.uk/nfer/publications/PCE01/PCE01_home.cfm?publicationID=229&title=<title>Pupil%20assessment%20in%20citizenship%20education:%20purposes.%20practices%20and%20possibilities</title>

Sull'autovalutazione in relazione all'educazione alla cittadinanza

Unesco-Council of Europe-CEPS, *Tool for Quality Assurance of Education for Democratic Citizenship in Schools*, Paris, 2005.